

Vergaderjaar 2007–2008

31 256 (R 1836)

Goedkeuring van de op 14 november 1970 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer en eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden en te verhinderen (Trb. 1972, 50)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

In deze toelichting wordt mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie de op 14 november 1970 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer en eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden en te verhinderen toegelicht.

In november 1970 werd te Parijs tijdens de 16e Algemene Conferentie van de UNESCO (Organisatie der Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur) de tekst aangenomen van de Overeenkomst inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer en eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden en te verhinderen (hierna te noemen het «UNESCO-verdrag 1970»). De totstandkoming van dit UNESCO-verdrag (Trb. 1972, 50, Nederlandse vertaling in Trb. 1983, 66) maakt deel uit van een doorlopende ontwikkeling rond de bescherming van nationaal cultuurgoed. Die bescherming begon in de loop van de negentiende eeuw.

Aanvankelijk waren het afzonderlijke landen die beschermende regels voor hun cultuurgoed opnamen in hun wetgeving, zoals Frankrijk, Griekenland en Italië. Na de Eerste Wereldoorlog ontstond in de Volkenbond een gedachtewisseling waarbij de bescherming van cultuurgoed in het internationale vlak werd getrokken. Gesproken werd over het tot stand brengen van een verdrag over bescherming in internationaal verband van nationale voorwerpen van cultureel, historisch of wetenschappelijk belang. Deze discussie leidde mede door het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog niet tot een afgerond resultaat.

Na de Tweede Wereldoorlog werden de inspanningen voortgezet in het kader van de Verenigde Naties. De UNESCO werd betrokken bij het streven, bescherming te bieden aan cultureel eigendom tijdens oorlogsomstandigheden. Dat leidde in 1954 tot de totstandbrenging van het Verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict ('s-Gravenhage, 14 mei 1954; Trb. 1955, 47), doorgaans de Haagse Conventie van 1954 genoemd. Ook na de totstandkoming van dit verdrag bleef de UNESCO activiteiten ontplooiën op het gebied van de

bescherming van cultureel erfgoed. Tijdens de 9e bijeenkomst van de Algemene Vergadering te New Delhi van 5 november tot 5 december 1956, werd een Aanbeveling inzake internationale beginselen voor archeologische opgravingen aangenomen. Tijdens de 13e bijeenkomst van de Algemene Vergadering in 1964 volgde een Aanbeveling inzake de middelen om de onrechtmatige uitvoer, invoer en eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden en te verhinderen. In datzelfde jaar stelde de UNESCO een comité van experts in afkomstig uit verschillende landen, dat moest adviseren over een toekomstig verdrag over de bescherming van cultuurofgoed. Nadat advies was uitgebracht volgde in 1968 een opdracht om een ontwerp voor een verdrag op te stellen. Dat leidde in 1970 tot het UNESCO-verdrag 1970. Bij dat verdrag zijn inmiddels 116 staten partij (stand mei 2007)

2. Reden van partij worden bij het UNESCO-verdrag 1970

De behoefte van het Koninkrijk der Nederlanden om partij te worden bij het verdrag, stuitte aanvankelijk op civielrechtelijke bezwaren. Met betrekking tot Nederland noodzaakt het verdrag tot ingrijpende maatregelen in het burgerlijk recht. Die maatregelen treffen in het bijzonder de koper te goeder trouw, dus degene die niet wist of behoorde te weten dat het betreffende cultuurofgoed was gestolen of onwettig was uitgevoerd. Deze zou, ook al was hij te goeder trouw, als gevolg van die maatregelen gedwongen afstand moeten doen van dat goed. Het probleem was om een redelijke balans te vinden tussen enerzijds het belang van de oorspronkelijke bezitter, anderzijds dat van de koper te goeder trouw. In de ontstane impasse bood uiteindelijk de implementatie van de richtlijn 93/7/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 maart 1993 betreffende de teruggave van cultuurofgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht (PbEG L 74), uitkomst. Bij de noodzakelijke implementatie van de richtlijn in het Nederlands recht werd voor bepaalde, precies aangeduide of aan te duiden cultuurofgoederen de bescherming van de koper te goeder trouw opzij gezet. Deze aanpassing van het Nederlands recht maakte de weg vrij om partij te worden bij het UNESCO-verdrag 1970.

Inmiddels waren echter door de UNESCO ook de beperkingen van het UNESCO-verdrag 1970 onderkend en ter hand genomen. De UNESCO deed het Internationaal Instituut voor de Unificatie van Privaatrecht (UNIDROIT) het verzoek om een verdrag op te stellen dat als privaatrechtelijke component van het UNESCO-verdrag 1970 dienst kon doen. Dat leidde tot het op 24 juni 1995 te Rome totstandgekomen Verdrag van UNIDROIT inzake gestolen of onrechtmatige uitgevoerde cultuurofgoederen (Trb. 1996, 227). De reactie van ons land op het UNIDROIT-verdrag was in eerste instantie positief. Het verdrag werd op 29 juni 1996 voor het Koninkrijk der Nederlanden ondertekend. Op dat moment was ratificatie van het UNESCO-verdrag 1970 niet meer opportuun. Echter, in een brief van 19 juli 2004 van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, alsmede de minister van Justitie aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003/04, 29 314, nr. 8) is medegedeeld dat het UNIDROIT-verdrag niet ter parlementaire goedkeuring zal worden voorgelegd. Op de redenen daarvoor is in die brief uitgebreid ingegaan. De belangrijkste daarvan worden hieronder nog eens kort aangestipt.

Ten eerste is de reikwijdte van het begrip cultuurofgoederen in het UNIDROIT-verdrag zeer ruim en geldt, anders dan in het UNESCO-verdrag 1970, niet de beperking dat cultuurofgoederen door de verdragsstaat waar die cultuurofgoederen vandaan komen, zijn aangewezen als belangrijk voor de oudheidkunde, de prehistorie, de geschiedenis, de letterkunde, de kunst of voor de wetenschap.

Ook legt de termijn voor extinctieve verjaring in het UNIDROIT-verdrag (drie jaar vanaf het tijdstip waarop de eiser de plaats waar het cultuurgoed zich bevindt en de identiteit van de bezitter ervan kende, en in elk geval 50 jaar vanaf het tijdstip van diefstal) een zware last op het normale handelsverkeer.

Voorts is van belang dat aanzienlijk meer staten partij zijn bij het UNESCO-verdrag 1970 dan bij het UNIDROIT-verdrag, te weten 116 tegen 26.

Onder verwijzing naar genoemde redenen is ten slotte tegenover de Tweede Kamer geconcludeerd dat een bijdrage aan de bestrijding van de illegale handel in cultuurgoederen beter kan worden gezocht in het partij worden bij het UNESCO-verdrag 1970.

De voornoemde brief van 19 juli 2004 aan de Tweede Kamer leidde tot kamervragen en antwoorden daarop door de regering (Kamerstukken II 2004/05, 29 314, nr. 11), en vervolgens tot een algemeen overleg op 28 april 2005 met de vaste commissies van de Tweede Kamer voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Justitie (Kamerstukken II 2004/05, 29 314, nr. 13).

In de beantwoording van de vragen en in het genoemde algemeen overleg zijn de voornemens om het UNESCO-verdrag 1970 te ratificeren en implementatiewetgeving tot stand te brengen nader toegelicht en onderbouwd. Uitkomst van het overleg was dat de Tweede Kamer ermee instemde dat de regering verdere uitvoering aan haar voornemens tot ratificatie van dat verdrag zal geven.

Ratificatie van het verdrag is wenselijk geoordeeld op gronden die als volgt kunnen worden samengevat. Voorwerpen van cultureel, historisch en wetenschappelijk belang, die tot het cultureel erfgoed van een staat behoren, behoeven een effectieve bescherming. Het is een algemeen erkend fundamenteel beginsel dat cultureel erfgoed niet alleen van belang is voor de eigen cultuurgoederen, maar ook aanspraak maakt op respect en erkenning door andere staten. De staat van herkomst behoort in beginsel die bescherming te geven door aan te wijzen om welke voorwerpen van nationaal belang het gaat en ter bescherming daarvan regels te geven, bijvoorbeeld door uitvoer of overdracht van dergelijke voorwerpen te verbieden. Vaak is evenwel de handel in dergelijke voorwerpen dermate winstgevend dat dergelijke verboden bij voortdurend worden overtreden. De daaruit voortvloeiende illegale handel kan aan het cultureel erfgoed van een land aanzienlijke schade toebrengen. Het is daarom van groot belang dat cultuurgoederen die het land van herkomst illegaal hebben verlaten, hetzij doordat het uitvoerverbod of het overdrachtverbod is overtreden, hetzij omdat zij zijn gestolen of verduisterd, door de autoriteiten van de staat van herkomst, dan wel door de oorspronkelijke rechtshabende kunnen worden teruggevorderd, zonder dat dit op problemen stuit op grond van de regels van de staat waar die cultuurgoederen tenslotte zijn verkocht of worden aangetroffen. Dat is in het bijzonder van belang, omdat veel staten, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden, de verkrijger te goeder trouw van roerende zaken beschermen. Ook is een probleem dat juist uitvoerverboden in beginsel slechts kunnen worden gehandhaafd door de staat van herkomst zelf. Ook een verbod van overdracht zal in beginsel niet ook overdracht in een andere staat treffen. Een effectieve regeling zal daarom noodzakelijk een internationaal karakter moeten dragen en van kracht moeten zijn tussen een groot aantal staten, zodat deze aan elkaars regels ter bescherming van cultuurgoederen een effectieve werking kunnen geven.

Het is van groot belang dat het Koninkrijk der Nederlanden partij wordt bij het UNESCO-verdrag 1970. Het verdrag laat aan de partijen een grote mate van vrijheid voor wat betreft de wijze van implementatie, maar is

toch gericht op internationale samenwerking voor wat het terugverkrijgen van cultuurgoederen die met schending van de regels van de staat van herkomst van die goederen die staat hebben verlaten of daar zijn ontvreemd. Een internationale regeling op dit punt is alleen effectief als een groot aantal staten daaraan deelneemt. Het verdrag voldoet daaraan. In de loop van de jaren is immers het aantal staten, verspreid over de hele wereld, dat tot het verdrag is toegetreden, steeds groter geworden. In mei 2007 waren het 116 staten. Verwacht wordt dat dit aantal nog verder zal toenemen. De wenselijkheid van partij worden, wordt nog versterkt doordat Nederland als doorvoerland voor goederen in het algemeen, gemakkelijk ook te maken krijgt met cultuurgoederen die ons land binnen komen nadat zij elders illegaal zijn uitgevoerd. Bovendien behoort Nederland tot de landen die wegens hun relatieve welvaartspeil in aanmerking komen om voor dergelijke cultuurgoederen kopers te zoeken. Dit land heeft dan ook een belangrijke handel in kunst en antiek, die ten dele internationaal van aard is.

3. Inhoud van het verdrag

Het UNESCO-verdrag 1970 is een mondiaal verdrag dat illegale import en export van cultuurgoederen wil tegengaan. In de preambule van het verdrag wordt gewezen op het fundamenteel belang van cultuurgoederen voor de beschaving als geheel en voor de nationale cultuur in het bijzonder. Ook wordt onder de aandacht gebracht de betekenis van cultuurgoederen voorzover het betreft de uitwisseling daarvan voor wetenschappelijke, culturele en opvoedkundige doeleinden. Die uitwisseling vergroot de kennis van de beschaving van de mens, verrijkt het culturele leven van alle volken en leidt tot wederzijds begrip en wederzijdse waardering tussen de volken. De hier geformuleerde belangen komen, aldus de preambule, in gevaar door de illegale handel in cultuurgoederen. Doelstelling van het verdrag is bescherming te bieden tegen die illegale handel. Die bescherming is alleen op doeltreffende wijze te verwezenlijken als zij niet alleen nationaal, maar ook internationaal wordt georganiseerd. Samengevat beoogt het verdrag de bescherming van cultuurgoederen in de onderscheiden verdragsstaten alsmede de internationale samenwerking dienaangaande te bevorderen.

Het UNESCO-verdrag 1970 legt verplichtingen op waaraan de onderscheiden verdragsstaten gevolg moeten geven. Deze verplichtingen kunnen aanleiding geven tot regelgeving danwel tot maatregelen van administratieve aard. Het gaat daarbij om verplichtingen waar verdragsstaten tenminste aan moeten voldoen. Het staat hen vrij om naast datgene waartoe zij verplicht zijn, nog andere, meer omvattende maatregelen te treffen.

Het komt voor dat landen wanneer zij bij het verdrag partij worden, uit zichzelf al voor een deel blijken te voldoen aan de verplichtingen die het UNESCO-verdrag 1970 stelt. Nederland is zo'n land dat al gedeeltelijk voldoet aan de verplichtingen van het verdrag. Zo bevat de Wet tot behoud van cultuurbezit al verbodsbepalingen voor de uitvoer van met name aangeduide zogenoemde beschermde voorwerpen. Verder is onder meer de Erfgoedinspectie belast met de handhaving van de regels in de Wet tot behoud van cultuurbezit.

De bepalingen in het UNESCO-verdrag 1970 hebben geen directe werking zodat voor Nederland uitvoeringswetgeving nodig is. Tegelijk met dit wetsvoorstel tot goedkeuring van het onderhavige verdrag wordt dan ook aan de Staten-Generaal het wetsvoorstel ter uitvoering van het UNESCO-verdrag 1970 aangeboden. Het laatstgenoemde wetsvoorstel voorziet in een wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Burgerlijk Wetboek. Daarnaast regelt de uitvoeringswet een aanpassing

van de Wet tot behoud van cultuurbezit. Het wetsvoorstel ter uitvoering van het verdrag is tegelijkertijd aan de Staten-Generaal aangeboden omdat daarin meer wordt geregeld dan hetgeen het UNESCO-verdrag 1970 eist. In de memorie van toelichting bij de uitvoeringswet wordt tevens uiteengezet, waarom een dergelijke aanpak noodzakelijk is geoordeeld.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 bevat een omschrijving van de term «culturele goederen». Die term is thans niet meer in gebruik. Nu hanteert men de term «cultuurgoederen» die ook in deze toelichting wordt gebruikt.

Cultuurgoederen zijn goederen die, blijkens artikel 1, om godsdienstige of wereldlijke redenen door de desbetreffende verdragsstaat zijn «aangegeven als belangrijk» voor de oudheidkunde, de prehistorie, de geschiedenis, de letterkunde, de kunst of de wetenschap. Bovendien moeten de voorwerpen behoren tot een van de elf met name in het artikel genoemde categorieën cultuurgoederen. Het is dus niet het land waar gestolen of ten onrechte uitgevoerde cultuurgoederen terecht komen, maar het land van herkomst van de voorwerpen dat uitmaakt of deze tot cultuurgoederen in de zin van het UNESCO-verdrag 1970 moeten worden gerekend. Hiermee erkent het verdrag het recht van de verdragsstaten om zelf te beslissen welke cultuurgoederen zij als cultuurgoederen beschouwen.

Het UNESCO-verdrag 1970 onderscheidt in de artikelen 2 en 3 voorts drie vormen van onrechtmatige handel in cultuurgoederen: onrechtmatige invoer, onrechtmatige uitvoer en onrechtmatige eigendomsoverdracht van cultuurgoederen.

- Onrechtmatige invoer ziet op cultuurgoederen die in het land van een verdragspartij worden ingevoerd in strijd met de beschermende regels voor die cultuurgoederen van een ander land dat eveneens verdragspartij is en waarvandaan die cultuurgoederen afkomstig zijn.
- Onrechtmatige uitvoer ziet uitsluitend op uitvoer uit het land van herkomst, zijnde een verdragspartij, van cultuurgoederen. Bij die uitvoer worden (verbods)bepalingen overtreden die door dat land zijn vastgesteld ter bescherming van die cultuurgoederen en die volgens de daar vastgestelde regels niet zonder meer mogen worden uitgevoerd. Die bescherming houdt bijvoorbeeld in dat aan uitvoer van het cultuurgoed de verplichting is verbonden van een voorafgaande vergunning die uitvoer mogelijk maakt.
- Wat betreft onrechtmatige eigendomsoverdracht, ten slotte, moet worden gedacht aan voorschriften in een verdragsstaat die overdracht van bepaalde cultuurgoederen verbieden of aan een vergunning binden, en waarbij overtreding van dat verbod of het ontbreken van een vergunning leidt tot strijdigheid van de overdracht met de wet. Dergelijke overdrachten vallen onder voormeld artikel 3 en zijn dus «onrechtmatig» (zie ook artikel 13, onder c en d).

Artikel 4 geeft een omschrijving van bepaalde categorieën cultuurgoederen die deel uitmaken van het «cultureel erfgoed» van elke verdragsstaat. Hierbij wordt aangegeven welke banden een verdragsstaat met een bepaald cultuurgoed moet hebben, wil dit cultuurgoed tot het cultureel erfgoed van die bepaalde verdragsstaat behoren. Tussen deze bepaling en die in artikel 1 bestaat een verbinding. Bij de aanwijzing van cultuurgoederen als bedoeld in artikel 1 zal een verdragsstaat niet voorbij kunnen gaan aan hetgeen in artikel 4 is neergelegd.

Artikel 5 betreft een verplichting van de verdragsstaten de in dit artikel opgesomde diensten in te stellen en te voorzien van voldoende deskundig personeel, zulks ter verrichting van een aantal in dat artikel opgesomde taken.

Artikel 6 verplicht de verdragsstaten de uitvoer van cultuurgoederen uit hun grondgebied te verbieden, tenzij die goederen worden begeleid door een daartoe voor te schrijven certificaat.

Artikel 7 legt de verdragsstaten een aantal bijzondere verplichtingen op ter zake van cultuurgoederen die door musea en soortgelijke instellingen worden verkregen of die daaruit worden onttrokken.

Artikel 8 betreft de sanctie op de verboden, opgenomen in de artikelen 6 en 7 die strafrechtelijk of bestuursrechtelijk van aard moet zijn.

Artikel 9 geeft een bijzondere verplichting tot internationale samenwerking in het specifieke geval van roof van oudheidkundige of etnologische goederen en het treffen van voorlopige maatregelen ter zake.

Artikel 10 bevat soortgelijke feitelijke verplichtingen als opgenomen in artikel 5, onder meer op het gebied van onderwijs. Voorts nemen de verdragsstaten op zich «antiekhandelaren» onder bedreiging van strafrechtelijke of bestuursrechtelijke maatregelen te verplichten een register bij te houden, en daarin een aantal voorgeschreven gegevens op te nemen.

Artikel 11 bevat een bepaling met betrekking tot cultuurgoederen uit bezet gebied. De verplichting in dit artikel valt derhalve samen met de materie van het Eerste Protocol bij de eerdergenoemde Haagse Conventie van 1954 (zie Trb. 1955, 47), waarop het reeds ingediende wetsvoorstel betreffende de Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied (Kamerstukken II 2004/05, 30 165, nrs. 1 tot en met 7) betrekking heeft.

Van de overige bepalingen verdient nog vermelding artikel 13, dat onder b, c en d de terugvordering of teruggave betreft van onrechtmatig uitgevoerde of overgedragen dan wel onttrokken cultuurgoederen. De bepaling verplicht blijkens de zinsnede in de aanhef van dat artikel «overeenkomstig de wetten van elke staat» niet tot een wetswijziging, maar gaat er wel van uit dat er wettelijke mogelijkheden moeten bestaan om teruggaven van onrechtmatig uitgevoerde, ingevoerde of overgedragen cultuurgoederen te verkrijgen, zowel voor de verdragsstaten als voor de rechthebbende.

5. Koninkrijkspositie

Ingevolge artikel 22 van het UNESCO-verdrag 1970 dienen de verdragsstaten het verdrag niet alleen toe te passen op het moederland maar ook op alle grondgebieden voor welke internationale betrekkingen zij verantwoordelijk zijn. Voor wat het Koninkrijk betreft, betekent dit dat illegale uit- en invoer van cultuurgoederen niet alleen voorkomen moet worden in Nederland, maar ook in de Nederlandse Antillen en Aruba. In het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het UNESCO-verdrag 1970 wordt derhalve in artikel 1 bepaald dat het verdrag voor het gehele Koninkrijk wordt goedgekeurd.

Evenals Nederland behoeven de Nederlandse Antillen en Aruba uitvoeringswetgeving. Op Aruba betekent implementatie van het verdrag aanpassing van het Burgerlijk Wetboek van Aruba en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van Aruba. Deze aanpassingen zullen dienen ter aanvulling van de reeds bestaande artikelen 3.86a en 3.310a van het

Burgerlijk Wetboek van Aruba. Waarschijnlijk zal ook de Landsverordening in-, uit- en doorvoer aangepast moeten worden.

Aangezien het tot stand brengen van wetgeving aan verschillende factoren onderhevig is, valt nu nog niet aan te geven binnen welke termijn de uitvoeringswetgeving van de Nederlandse Antillen en Aruba zal zijn gerealiseerd. Wel zullen de Nederlandse Antillen en Aruba deze uitvoeringswetgeving met voortvarendheid ter hand nemen.

Zodra de Nederlandse Antillen en Aruba de uitvoeringswetgeving gereed hebben, zal het verdrag voor die landen worden aanvaard.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk